



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ANA LUÍZA LISBOA DE ANDRADE

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
O CASO DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO
E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - CTFC**

Brasília - DF

2018

ANA LUÍZA LISBOA DE ANDRADE

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
O CASO DA COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO
E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - CTFC**

Relatório de pesquisa a ser apresentado como
trabalho de conclusão da disciplina de
“Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Suylan Midlej e Silva

Brasília – DF

2018

Resumo: A Audiência Pública é um dos instrumentos possíveis para a participação da sociedade civil organizada nas esferas decisórias. No processo legislativo pode ser vista como a maneira mais concreta de participação social. Neste contexto, essas audiências são realizadas com o intuito de instruir projetos de lei junto às Comissões. Essa ação é prevista em legislação vigente e dá validade a criação e/ou suplementação das leis. O propósito da pesquisa em questão foi averiguar a efetividade das audiências públicas realizadas na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), como instrumento de produção legislativa, ou seja, se as audiências públicas vêm contribuindo para a instrução de projetos de lei. Foi feita uma pesquisa descritiva, exploratória, documental e nos moldes da pesquisa qualitativa, utilizando o estudo de caso para compreensão da pergunta de pesquisa. A coleta de dados foi feita por meio de pesquisa no site do Senado Federal, arquivos físicos e digitais da Comissão, observação participante e entrevistas com a equipe de trabalho e com a assessoria parlamentar. A análise dos dados permitiu observar que a Comissão analisada pode melhorar em aspectos ligados a participação social nas audiências públicas, bem como o próprio Senado Federal, que ainda possui limitações no sentido da inserção popular em suas ações.

Palavras Chave: Política Pública; Audiências Públicas; Participação Social; Produção de Legislação; Processo Legislativo.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Informações dos entrevistados	15
Quadro 2 - Ações legislativas a partir das Audiências públicas da CTFC	26

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Audiências públicas da CTFC – anos de 2017 e 2018.....	22
Gráfico 2 - Audiências Públicas das Comissões Permanentes do Senado Federal Brasileiro .	24
Gráfico 3 - Gráfico ilustrando o número de audiências públicas da CTFC que geraram ações legislativas – anos de 2017 e 2018	26

LISTA DE FIGURA E FLUXOGRAMA

Figura 1 - Modelo da planilha de Contatos da CTFC.....	19
Fluxograma 1 - Audiências públicas da CTFC	18

LISTA DE ABREVIATURAS

AP	Audiência Pública
CTFC	Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
RTG	Requerimento da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor
RISF	Regimento Interno do Senado Federal Brasileiro
ILB	Instituto Legislativo Brasileiro

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	Objetivo Geral.....	3
1.2	Objetivos Específicos	3
2	REFERENCIAL TEÓRICO	4
2.1	Instrumentos de Ação Pública e Participação Social.....	4
2.2	Audiências públicas e processo decisório de políticas públicas	7
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	13
4	RESULTADOS	16
4.1	Processo de realização das audiências públicas na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor.....	16
4.2	Audiências públicas da CTFC como instrumento de efetivação da participação social 20	
4.3	Ações legislativas executadas a partir da participação social em audiências públicas da CTFC.	25
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
	REFERÊNCIAS	30

1 INTRODUÇÃO

A estrutura organizacional do Estado está sofrendo constantes reformulações, principalmente no que diz respeito a inserção da sociedade civil organizada dentro da gestão governamental. A sociedade civil organizada passa a ter influência factual na esfera final dos processos de tomada de decisão, embora a busca por uma gestão participativa seja uma realidade no cenário político brasileiro. “Após um processo de grande expansão e diversificação ancorada nas inovações institucionais promovidas pela Constituição Federal de 1988, o Brasil conta com um leque de processos participativos – que promovem a interface entre Estado e sociedade”. (PEREIRA, 2013, p. 8).

A participação popular na dimensão pública tem relação direta com o diálogo sobre democracia. Uma das maneiras de observar o exercício prático da democracia são nas ações de participação social, onde sociedade civil organizada ganha voz e espaço dentro dos debates concernentes a suas respectivas realidades.

Sobre os processos de decisão é importante falar sobre seus instrumentos, quais deles fazem destes processos de fato efetivos? São muitos os instrumentos que os tornam possíveis e viáveis, mas do ponto de vista da participação social, um específico é muito utilizado e de grande importância neste contexto, a Audiência Pública. As audiências podem proporcionar um espaço de diálogo entre governo e sociedade civil organizada, onde os grupos de interesses de determinados setores são ouvidos acerca de assuntos que conversam com suas respectivas realidades, ajudando na construção de políticas, processos e legislação sobre estes temas (CÉSAR, 2011).

É importante pensar nas audiências públicas não somente como um campo de reivindicação popular, mas também como um campo de aprofundamento do conhecimento sobre determinado tema, para confecção e complemento de legislação e programas, entre outros. A interação entre sociedade civil organizada e Estado se faz necessária também para instrução dos parlamentares que, por sua vez, poderão criar leis mais coesas e que atendam melhor a necessidade das populações em questão.

A audiência pública é um instrumento que o governo dispõe, para que os órgãos públicos propiciem um espaço de diálogo entre os diversos atores, com o intuito de esclarecer e gerar um debate sobre assuntos diversos, e dessa maneira produzir melhorias. Este estímulo a participação de atores externos é muito importante, pois os mesmos podem expor pontos que até então não tinham sido debatidos, bem como o poder público pode fazer uso dessa interação para esclarecimento acerca do tema debatido e assim ter mais conhecimento da realidade sobre

o assunto, tendo mais embasamento para criação de alternativas que visem a solução das problemáticas apresentadas.

As audiências públicas são muito difundidas como sendo um local para atendimento de demandas populares, mas vão além disso. Uma audiência pública é um “ponta pé” inicial para uma série de ações de produção política e social. Como dito anteriormente, as audiências públicas dizem respeito a uma abertura de um espaço de diálogo entre poder público e sociedade civil organizada, e essa interação é combustível para muitos desdobramentos, ou seja, uma audiência pública não deve ter fim nela mesma (CÉSAR, 2011).

O Congresso Nacional é formado por duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Cada uma dessas Casas possui Comissões Parlamentares, permanentes ou temporárias, com atribuições legislativas e fiscalizadoras, como estabelecido na Constituição Federal de 1988 e em seus Regimentos Internos. Dentro da realização dessas duas tarefas típicas do Legislativo, de produção das leis e de supervisão das ações administrativas, do Poder Executivo, as Comissões promovem debates com a participação da sociedade civil organizada a respeito dos mais diversos temas e assuntos de seu interesse.

Dito isso, e para exemplificar de uma forma mais concreta, serão analisadas as Audiências Públicas no âmbito do Congresso Nacional, mais especificamente, junto à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), do Senado Federal.

Entre as atribuições da Comissão em questão, estão:

Exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, podendo, para esse fim: avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos projetos e programas de governo no plano nacional, no regional e no setorial de desenvolvimento, emitindo parecer conclusivo; apreciar a compatibilidade da execução orçamentária com os planos e programas governamentais e destes com os objetivos aprovados em lei; promover a interação do Senado Federal com os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público que, pela natureza de suas atividades, possam propiciar ou gerar dados de que necessite para o exercício de fiscalização e controle; transparência e prestação de contas e de informações à população, com foco na responsabilidade da gestão fiscal e dos gastos públicos, bem como nas necessidades dos cidadãos; difusão e incentivo, na administração pública, de novos meios de prestação de informações à sociedade, tais como redes, sítios e portais eletrônicos, e apoio a Estados e Municípios para a implantação desses meios; estudar, elaborar e propor normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores; aperfeiçoar os instrumentos legislativos reguladores, contratuais e penais, referentes aos direitos dos consumidores e dos fornecedores, com ênfase em condições, limites e uso de informações, responsabilidade civil, respeito à privacidade, aos direitos autorais, às patentes e similares; acompanhar as políticas e as ações desenvolvidas pelo Poder Público relativas à defesa dos direitos do consumidor, à defesa da concorrência e à repressão da formação e da atuação ilícita de monopólios; receber

denúncias e denunciar práticas referentes a abuso do poder econômico, qualidade e apresentação de produtos, técnicas de propaganda e publicidade nocivas ou enganosas; analisar as condições de concorrência com ênfase na defesa dos produtores e dos fornecedores nacionais, considerados os interesses dos consumidores e a soberania nacional; promover Audiências Públicas com participação da sociedade civil e demais entes, entre outras mais. (REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL – ARTS. 93, II E 102-A).

A Comissão de Transparência Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor cuida de temáticas diversas, que vão de fiscalização de entes públicos a pautas voltadas a Defesa do Consumidor. Para compreensão dos assuntos que permeiam essas temáticas é importante que haja uma aproximação com a sociedade civil organizada, para entender quais as melhorias e ou ajustes a serem feitos.

Uma alternativa eficaz para essa aproximação são as audiências públicas, que devem ser realizadas para que os parlamentares tomem conhecimento de temas relacionados as temáticas da Comissão, e assim poderem elaborar projetos mais coesos e que atendam melhor a população.

Diante disso, surge um questionamento. De que maneira as audiências públicas têm contribuído para a efetivação da participação social no processo legislativo?

1.1 Objetivo Geral

Investigar de que maneira as audiências públicas no âmbito da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor tem contribuído para a efetivação da participação social no processo decisório de políticas públicas no Poder Legislativo.

1.2 Objetivos Específicos

- Descrever como ocorre o processo de realização das audiências públicas na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor.

- Verificar se as audiências públicas realizadas na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor têm gerado um espaço de diálogo efetivo entre sociedade civil organizada e poder público.

- Identificar ações legislativas executadas pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor a partir da participação social nas audiências públicas.

O presente relatório foi organizado em cinco seções. A primeira diz respeito a introdução, que apresenta pontos norteadores da pesquisa, como contextualização, unidade de análise, pergunta norteadora e objetivos. A segunda seção apresenta o referencial teórico, fazendo uso de bibliografia para embasamento da pesquisa, pontuando conceitos como a participação social e as audiências públicas. A terceira seção expõe os procedimentos metodológicos escolhidos para construção da pesquisa. A quarta seção trata dos resultados obtidos por meio das investigações realizadas. Na quinta e última seção apresentou-se as considerações finais, apontando propostas de intervenção.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para maior compreensão sobre a contribuição das audiências públicas na efetivação da participação social no processo decisório de políticas públicas, serão abordados alguns conceitos, e estes serão divididos em subseções, seguindo a seguinte sequência: 1) ação pública e participação social 2) audiências públicas e processo decisório de políticas públicas

2.1 Instrumentos de Ação Pública e Participação Social

A ação pública consiste em um espaço sociopolítico que se dá por meio de técnicas, instrumentos, finalidades, conteúdos e projetos do ator que estiver à frente da ação em questão. No caso da execução da ação pública através do instrumentalismo, fica mais fácil compreender dimensões do processo que não seriam captadas se este o fosse feito por outra abordagem.

Os instrumentos de ação pública possuem ao mesmo tempo teor técnico e social. Estes instrumentos se relacionam com trabalhos de cunho técnico e simultaneamente com trabalhos de cunho sociológico (LASCOUMES, LE GALÉS, 2012).

Aplicado ao campo político e à ação pública, reteremos como definição de instrumento: um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação (LASCOUMES, LE GALÉS, 2012 p. 22).

Os instrumentos de ação pública podem ser vistos por dois primas simultaneamente. Podem ser colocados como dispositivos técnicos, mas também como dispositivos sociais. Estes dispositivos objetivam organizar as relações sociais em função das representações e das significações que lhes são próprios, põe em evidência o seu carácter cultural e político: são

habitados por regras e normas que dão estabilidade e previsibilidade às ações; e qualificam e desqualificam atores, abrem e encobrem oportunidades para a ação (CARVALHO, 1998).

Dito isso, é possível ver a importância dos instrumentos de ação pública em um processo de construção social democrático, dando maior evidência a questões de representatividade. As questões concernentes a representatividade, estão diretamente ligadas aos conceitos que dizem respeito à participação social.

Tanto o princípio Democrático quanto o princípio do Estado de Direito são vistos na jurisdição brasileira como "princípios de organização", ou seja, possuem o objetivo de estabelecer uma democracia em plenitude, com o intuito de assegurar a efetivação dos Direitos Fundamentais (PEREZ, 2009).

O conceito de Participação Social, encontra-se dentro desta ideia de democracia, colocando-se como uma alternativa que auxilia na manutenção e no pleno estabelecimento de um Estado Democrático.

Existem diversas definições e conceitos de participação social, pois trata-se de um conceito de aplicabilidade complexa (TEIXEIRA, 2005). A efetivação das ações participativas é muito importante, mas em meio ao processo de implementação destas ações, existem diversos impasses que podem retardar ou inviabilizar a concretização das ações de cunho participativo.

Participação social consiste na construção de espaços que proporcionam conexões entre Poder Público e sociedade civil organizada na gestão de demandas coletivas. A Participação Social é benéfica tanto para a sociedade, quanto para o Estado, pois faz com que os dilemas sejam enfrentados por ambos, em ações conjuntas (CARVALHO, 1998).

Modesto (2002) defende que a participação social consiste na atuação de atores externos na realização de atividades próprias do Estado. A noção de participação social foi pensada principalmente para que a sociedade civil organizada pudesse participar da gestão Estatal.

Para Arendt (2003), a fixação de um poder efetivo necessita de apoio popular. É a partir deste apoio que se atribui o título de legitimamente democrática a um governo. A autora defende que para que haja uma democracia participativa, faz-se necessária a colaboração mútua de poder e sociedade civil organizada. Essa sociedade civil organizada, a partir do momento em que passa a exercer sua cidadania, deixa de ser mero governado e passa a ter participação efetiva no processo de decisão.

Para Lubambo e Coutinho (2004), a participação popular só teve relevância factual na esfera pública, com a consolidação da constituição de 1988. Foi a partir deste momento que a sociedade civil organizada conseguiu adentrar camadas mais profundas do Estado, fazendo com que tivessem maior conhecimento no que dizia respeito às informações, decisões políticas e aos

procedimentos do poder público. Deste momento em diante não tão somente adquirem conhecimento, mas passam a ser atores ativos nestes processos.

Em resumo, e como pode se aferir no que já foi dito anteriormente, a participação social tem papel relevante na construção da democracia, pois através dela abre-se espaço para inserção da sociedade no processo de tomada de decisão (NASCIMENTO, 1997).

As origens do discurso sobre a participação social são múltiplas: encontram-se referências (e elogios) à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local. A participação é reivindicação histórica de alguns movimentos sociais, por exemplo os relacionados à pauta dos trabalhadores rurais sem-terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular (MILANI, 2008 p. 554).

São muitos os instrumentos usados para o estabelecimento de uma participação social integral. Cada um destes instrumentos possui suas especificidades, que são necessárias para a implementação da participação social da maneira mais adequada para a realidade dos respectivos grupos de interesse.

Entre os diversos instrumentos, é possível evidenciar Conselhos Participativos, Orçamento Participativo, Conferências, Audiências Públicas e outros. Esta pesquisa dará foco nas audiências públicas, que são por definição, instrumento em potencial para a efetivação da participação social. As audiências públicas têm por objetivo a criação de um espaço de diálogo entre poder público e sociedade civil organizada, a fim de debater demandas populares e produzir melhorias para a parcela da sociedade civil organizada envolvida neste processo (CÉSAR, 2011).

Como já evidenciado, as audiências públicas visam a abertura de um espaço de interação entre os atores diversos dos processos de tomada de decisão. No tópico a seguir, se discorrerá sobre as audiências públicas, processo legislativo e, por fim, sobre a realização de audiências públicas no processo legislativo, a fim de apresentar informações expressas na literatura sobre o tema.

2.2 Audiências públicas e processo decisório de políticas públicas

A audiência pública é um instrumento do qual o poder público dispõe para que nas delimitações de suas atribuições, seja construído um campo de debate com seus destinatários, para fins informativos e ou executivos que se apresentam à Administração Pública.

As audiências públicas cumprem um papel importante na promoção da interação entre poder público e sociedade civil organizada, pois são espaços propícios para debates e solução de problemas por meio da cooperação entre as partes envolvidas. É relevante se pensar que a interação entre poder público e sociedade civil organizada não é benéfica somente para um ator ou outro. Se por um lado é interessante para sociedade civil organizada expor suas ideias e anseios sobre determinados temas, por outro lado é fundamental que o poder público esteja ciente das problemáticas sobre estes temas, e mais importante do que isso, é importante que haja aprofundamento sobre estes assuntos, para posterior criação de soluções.

As audiências devem seguir um regulamento, o qual norteará a forma como se dará o andamento da mesma. Este regulamento estabelece a data de início e de término da reunião, quem presidirá, quem será convidado e/ou convocado a participar, a maneira como se dará o espaço de fala dos convidados, o tempo de fala, a ordem de fala, entre outros. É muito coerente que haja essa normatização das audiências, para que as mesmas sigam um roteiro, o que tende a facilitar a execução das mesmas (CÉSAR, 2011).

Soares (2002) fala sobre as regras previstas para realização das audiências públicas, como a divulgação da data, horário e local, bem como confecção e divulgação da pauta, da ata, organização da ordem de fala dos convidados, e todos as especificidades necessárias para a reunião.

A audiência pública constitui uma importante contribuição para a passagem de uma democracia representativa para uma democracia participativa. A primeira depositava toda a responsabilidade que deriva do exercício do governo exclusivamente na parcela da sociedade integrada pelos governantes; os governados quedavam num tipo de posição passiva, de meros espectadores, carentes de capacidade de iniciativa, controle ou decisão. Já a audiência trata de tirar os governados da letargia e de leva-los a tomar responsabilidades, a assumir um papel que deles exige protagonismo e que ajuda a compatibilizar posições adversas e gerar o melhor conhecimento recíproco entre os distintos setores da sociedade; [...] pode-se concluir que as audiências públicas não só têm servido como resposta aos reclamos dos cidadãos como também permitem que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública (MAZZILI, 1999, p. 326).

As audiências públicas são instrumentos de participação social que promovem um espaço para recebimento de demandas sociais, para construção legislativa e principalmente para criação de um ambiente propício para debates que visem o enriquecimento não somente da legislação, dos programas e das mais diversas ações possíveis (MAZZILI, 1999).

As audiências públicas para além de um campo de debate sobre temas diversos, pode ser vista como a primeira etapa para que se estabeleça um diálogo efetivo entre o poder público e sociedade civil, pois espera-se que a comunicação entre os atores envolvidos nas audiências públicas tenha continuidade, a fim de que existam ações conjuntas para criação de desdobramentos positivos no que diz respeito aos temas debatidos. (CÉSAR, 2011)

O processo legislativo diz respeito a uma gama de ações preestabelecidas que tem como objetivo a criação de leis. O processo legislativo, sucintamente explicado, é a maneira como uma matéria vai tramitar nas Casas em que passar, diz respeito aos procedimentos (ORLANDI, 2007). No caso das políticas públicas, refere-se também aos seus processos decisórios.

O Brasil adotou o modelo bicameral que é constituído por duas Casas legislativas, sendo uma a iniciadora e a outra a revisora, não havendo uma regra rígida que ordene qual deverá ser a Casa iniciadora e qual deverá ser a Casa revisora. A tramitação das matérias nas Comissões temáticas é iniciada pela apresentação das ementas das proposições. Feito isso, essas matérias seguem para as demais Comissões previstas, salientando que o assunto da matéria deve ter relação com as temáticas das Comissões pelas quais passará. Cada comissão deverá emitir parecer sobre o assunto apreciado e depois dessa etapa as matérias voltam para o Plenário para a fase de votação. Uma vez aprovada a matéria, ela segue para a Casa seguinte, que será a Casa revisora. Ou seja, se uma matéria tramitou primeiramente no Senado, após aprovação ela seguirá para a Câmara e será revisada. Da mesma forma, se uma matéria tramitou primeiro na Câmara, após aprovação ela seguirá para o Senado para ser revisada.

Se houver alguma alteração na Casa revisora, a matéria é encaminhada de volta para a Casa iniciadora para que haja apreciação das alterações, fazendo com que a Casa iniciadora também faça o papel de “Casa revisora”.

Ainda segundo Orlandi (2007), os chamados “ritos” são muito importantes para a manutenção do processo legislativo, pois com o cumprimento dos mesmos já ocorre um filtro sobre a constitucionalidade das matérias que serão apreciadas, uma vez que em ambas as Casas é feita uma análise pelas Comissões de Constituição e Justiça, onde é realizada uma análise da constitucionalidade para que posteriormente possa haver tramitação destas matérias.

O processo legislativo é uma das diversas demandas de responsabilidade do Estado, entre estas demandas o processo legislativo pode ser visto como a de maior relevância, uma vez

que antecede todas as demais, pois é a partir da criação, fixação e cumprimento da lei que se faz possível o estabelecimento de uma nação plenamente ordenada e com princípios de pacificação (ORLANDI, 2007).

Orlandi (2007), defende que no Brasil, existe uma busca muito intensa por uma maior democratização dos mais distintos espaços da sociedade, e a participação da população é uma realidade que tem sido incentivada nos mais diversos âmbitos do Estado, inclusive no processo legislativo, o que significa uma consequente participação no processo decisório das políticas públicas. Neste caso, a sociedade civil organizada não tem que ser compreendida apenas como beneficiária das leis, mas também como contribuinte que tem muito a colaborar na construção deste processo.

Os debates democráticos ganharam novas proporções a partir da Constituição de 1988, pois várias leis foram criadas no sentido de fomentar a interação entre sociedade civil organizada e Estado, uma vez que a sociedade civil organizada passa a ser vista como parcela relevante nos processos de tomada de decisão nas mais diversas esferas.

Para Souza (2013, p. 115) a sociedade civil organizada é parte integrante do cenário político, e não deve tão e somente ser informado a respeito de criação e/ou alterações de legislação, mais do que isso, pode e deve participar, uma vez que toda produção de legislação diz respeito a sociedade civil organizada.

As audiências públicas podem ser realizadas durante o processo legislativo, ou até mesmo antes. Muitas audiências são feitas com o propósito de instruir os parlamentares, isso é conveniente para que os mesmos decidam se é pertinente a criação de um projeto de lei, ou não, ou caso já exista um projeto de lei, se deve ser anexado novo relatório/parecer.

A audiência pública no contexto do processo legislativo insere o parlamentar em um cenário que configura o estado democrático de direito, sendo essas audiências públicas instrumento utilizado por estes parlamentares para fomentar o debate com a sociedade civil organizada, mas também para muni-los de informações coerentes aos assuntos que lhes forem úteis para a produção de propostas legislativas.

Dentro da legislação brasileira há obrigatoriedade da realização de audiências públicas no âmbito do Congresso Nacional. Na Constituição Federal de 1988 a parte dedicada as audiências públicas estão no art. 58, § 2º, II:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

.....

II - Realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

.....”

As audiências geralmente são realizadas na etapa inicial do processo legislativo, nas Comissões temáticas. Nessa etapa o foco está em obter informações da sociedade civil organizada, de profissionais competentes e envolvidos com o assunto em questão, a fim de que essas informações possam contribuir na elaboração de projetos legislativos, e também nos processos de tomada de decisão.

Simon (2000) defende que em um processo de tomada de decisão, seja ela qual for, devem ser levados em consideração os mais diversos aspectos, tomando em consideração que as decisões não são tomadas somente por anseios de quem irá decidir, mas devem ser considerados elementos subjetivos, o contexto em que as decisões podem vir a ser tomadas, conhecimento existente no que diz respeito ao assunto, previsibilidade de possíveis desdobramentos que essa decisão pode causar e tudo o que pode acarretar , entre outros aspectos.

Milani (2008) relata sobre a possibilidade de compartilhamento de poder e responsabilidades nos processos de tomada de decisão, que ocorrem por meio do cumprimento de normas, estabelecidas com a ajuda de conversas, debates e acordos firmados pelos atores envolvidos no assunto a ser decidido.

O processo decisório é formado por várias decisões em sequência, que são tomadas por atores em distintas esferas políticas, que visam atender as demandas de determinados grupos, a fim de solucionar problemáticas que se apresentem para os mesmos. Entretanto, o que pode benéfico para alguns, de maneira indireta pode ser maléfico para outros, dessa forma, uma decisão tomada para que haja melhoria para um grupo específico, pode ocasionar problemas para outro grupo. (WENDHAUSEN E CARDOSO, 2007).

Dessa forma, evidencia-se que o processo decisório de políticas públicas envolve atores distintos, inseridos em contextos e esferas políticas distintas, que se encontram com o

intuito de debater e posteriormente solucionar as demandas apresentadas pelos grupos de interesse.

A realização de uma audiência pública ocorre mediante cumprimento de regras regimentais estabelecidas, para que haja um rito e para que também haja fluidez nas etapas do processo. Apesar disso, as normas que vigoram atualmente, por vezes se mostram falhas, evidenciando a necessidade de rearranjos que visem sua melhoria (SOARES, 2002).

Para Meirelles (1993), um momento muito importante no processo legislativo é a etapa de debate sobre determinado tema, o momento em que os projetos são apreciados do ponto de vista técnico e político.

As audiências públicas são muito relevantes para essa etapa, uma vez que os parlamentares podem adquirir conhecimentos mais profundos sobre determinados assuntos a partir da realização das mesmas. Para isso, é importante que os parlamentares requeiram audiências com especialistas e com grupos organizados da sociedade civil organizada que possam vir a ter maior conhecimento a respeito dos temas tratados.

Assim como nos demais órgãos, o Senado Federal brasileiro dispõe de normatização a respeito da realização de audiências públicas. O Regimento Interno do Senado Federal é utilizado para orientar todo o processo legislativo na Casa, inclusive a realização das audiências públicas, com ordenações específicas no que diz respeito ao tempo de fala, ao quórum entre outros aspectos.

Os artigos do Regimento Interno do Senado Federal que contemplam essas normas são os artigos de número 90 e 93, que consistem no seguinte texto:

Art. 90. Às comissões compete: II – Realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (Const., art. 58, § 2º) e Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para – Instruir matéria sob sua apreciação; tratar de assunto de interesse público relevante. § 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil (REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL – ARTS. 90, II e 93).

As comissões do Senado Federal contam com a sociedade civil organizada, especialistas entre outros para a realização de audiências públicas, e essas audiências têm foco primordial na instrução de matérias que estejam sendo apreciadas pela Casa. É também no momento da realização das audiências públicas que se abre um campo de debate a respeito de assuntos

pertinentes aos interesses da sociedade civil organizada. É justamente pela prerrogativa de sua participação que este debate se torna tão rico, pois é possível ouvir e examinar pontos e contrapontos (RISF, 2015).

Conforme defendem Glassman e Straus (2012), as comissões do Congresso Nacional consistem em espaços para reunião de grupos formais definidos pelo próprio congresso, com o intuito de apreciar matérias legislativas, fazer apontamentos para que sejam feitos ajustes em leis e políticas já existentes, para estudo de problemas que se apresentam a administração pública, entre outros. Após essas ações, espera-se que as comissões elaborem e divulguem relatórios que contenham diagnósticos e recomendações visando a melhoria da matéria apreciada.

As Comissões não possuem cunho partidário, pelo contrário, existem critérios de composição das comissões que torna obrigatória a representação diversa dos parlamentares, até mesmo para assegurar que os projetos serão apreciados de maneira imparcial e com apresentação de argumentos favoráveis e contrários a matéria apreciada (GLASSMAN E STRAUS, 2012).

No que diz respeito à composição das comissões, os líderes dos partidos têm a liberdade de colocar e retirar os membros das comissões. Não existe uma regra que indique tempo mínimo ou máximo dos parlamentares junto às comissões. Entretanto, os líderes dos partidos têm bastante influência sobre este processo, uma vez que está à cargo dos mesmos a nomeação e a exoneração dos membros. (MULLER, 2000).

Ainda segundo Muller (2000), tomando como base a teoria distributiva, os membros das respectivas Comissões teriam vantagem na votação dos projetos, uma vez que poderiam votar conforme suas preferências e vontades particulares. A medida utilizada para que isso não ocorra é a exclusão do fator de auto seleção, para composição das comissões. Como já dito anteriormente, os membros das comissões são escolhidos pelos líderes dos partidos, que escolhem os membros que entenderem ser mais propícios para as comissões com as temáticas que acharem pertinentes.

As comissões do Congresso são criadas com o intuito de fomentar um fórum de reunião para debater questões relevantes para a sociedade, e é também um local para enriquecimento de conhecimento acerca de temas relevantes para a sociedade. Assuntos políticos de grande complexidade tendem a passar pelas comissões, para que permaneçam ali por um período razoável de tempo e serem examinadas mais criteriosamente (GLASSMAN E STRAUS, 2012).

Dessa forma, nota-se o caráter deliberativo das comissões, que são compostas principalmente com o objetivo de criar um espaço onde haja maior disposição de tempo para

discussão de matérias legislativas, a fim de que sejam elaborados relatórios consistentes e realistas no que diz respeito aos assuntos apreciados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa em questão se enquadra como pesquisa descritiva, exploratória e documental. Trata-se de pesquisa qualitativa, com uso de estudo de caso. A abordagem qualitativa é fundamentada na teoria antropológica, tendo foco em uma observação para apresentação de possíveis modificações (MINAYO, 2005).

Para Minayo (1992), a pesquisa qualitativa consegue compreender questões mais profundas do objeto de estudo, aspectos mais subjetivos e mais ligados a intencionalidade, ou seja, a perspectiva mais humana. Neste tipo de pesquisa o olhar é mais voltado para as relações e para as estruturas sociais estabelecidas. Serão utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: Pesquisa Documental, Entrevistas Individuais Estruturadas e Observação Participante.

Em um primeiro momento foi feita a pesquisa bibliográfica, que buscou o aprofundamento nas teorias já existentes sobre o assunto, recorrendo a legislação em vigor e também a produção de autores sobre o tema.

Para Lakatos e Marconi (1987), a pesquisa bibliográfica consiste na apuração de teoria já existente sobre o tema estudado. A pesquisa bibliográfica é a ferramenta para construção do referencial teórico, que por sua vez embasará toda a pesquisa. Essa etapa é fundamental para a fundamentação do trabalho, é partir dessa base teórica que se faz possível a confecção de uma pesquisa coesa e relevante.

O referencial teórico dessa pesquisa foi fundamentado principalmente na participação social e no processo legislativo, sendo os demais tópicos relacionados a essas duas temáticas principais.

Posteriormente, foi feita a pesquisa documental, que para Oliveira (2007), trata-se da apuração de dados que estejam documentados e que ainda não se tornaram “teoria”. Sendo assim, foi feito um levantamento dos Requerimentos de solicitação de audiências públicas da CTFC, um levantamento de matérias legislativas vinculadas as audiências públicas, levantamento das reuniões realizadas e das não realizadas, levantamento das atas e das notas taquigráficas destas audiências.

Muitas informações podem ser obtidas por meio da pesquisa documental, pois com o advento das ferramentas tecnológicas os dados referentes as atividades do Estado também passaram a ser amplamente divulgados por meio dos sites das respectivas instituições. Mas

ainda assim, existem elementos que podem não ser percebidos através da pesquisa documental, principalmente os aspectos relacionados as estruturas sociais e as relações existentes nos processos estudados.

Por ser uma pesquisa qualitativa, esses elementos entendidos como subjetivos são essenciais. Para a obtenção de informações relacionadas aos aspectos subjetivos faz necessária uma imersão e uma vivência junto a instituição escolhida. Para tal, foi utilizado o método da observação participante, visando a maior compreensão das vivências, dos processos e das relações.

Para Angrosino (2009), a observação participante pode ser compreendida como a percepção das relações interpessoais em determinado cenário por meio da percepção do pesquisador. A observação participante requer do pesquisador muita diligência, sutileza e neutralidade, uma vez que a pesquisa deve ser isenta de preconceitos e julgamentos, para que estes não influenciem no diagnóstico final (ANGROSINO, 2009).

No período de imersão foram confeccionados 5 diários de campo, que foram de suma importância para o cumprimento dos objetivos propostos para essa pesquisa. Estes diários de campo contêm informações muito relevantes no que diz respeito as relações, principalmente no que tange a relação e a visão da equipe de trabalho para com o objeto de estudo.

Para melhor compreensão de pontos específicos da pesquisa, foram feitas entrevistas Estruturadas e Entrevistas Semiestruturadas. As entrevistas estruturadas foram realizadas por meio de roteiro enviado por escrito, com respostas também por escrito para quatro entrevistados: O objetivo foi explorar pontos específicos e mais tangíveis. Já as entrevistas semiestruturadas, foram realizadas com o objetivo de captar visões e significados que poderiam não ser percebidos se não houvesse essa aproximação com os dois entrevistados, que foram os analistas legislativos, uma responsável pelo acompanhamento da tramitação dos requerimentos de solicitação audiências públicas e demais tarefas relacionadas as mesmas, e outro que acompanha as audiências públicas nos dias em que estas acontecem.

Foram feitas entrevistas com dois analistas legislativos, um técnico legislativo, sendo este o Secretário da Comissão e um Consultor legislativo, que está atualmente como assessor legislativo. Foram realizadas entrevistas estruturadas com todos os citados acima, mas as entrevistas semiestruturadas foram feitas apenas com dois dos membros da equipe, em decorrência da ligação mais direta que ambos têm com as audiências públicas realizadas na CTFC.

Neste relatório, a codificação dos entrevistados ocorrerá da seguinte forma, de acordo com o quadro abaixo.

Quadro 1 - Informações dos entrevistados

Entrevistados	Formação acadêmica	Cargo
Entrevistado 1	Educação Física	Analista legislativo
Entrevistado 2	Engenharia Elétrica	Analista legislativo
Entrevistado 3	Processamento de dados	Técnico Legislativo (Secretário da Comissão)
Entrevistado 4	Direito	Consultor legislativo (Assessor parlamentar e professor do ILB)

Fonte: Autoria própria

Os principais envolvidos no processo de realização das audiências públicas são os entrevistados 1 e 4, uma vez que o entrevistado 1 é responsável pelos processos técnicos administrativos relacionados às audiências e o entrevistado 3, ocupa o cargo de Secretário da Comissão, e fica responsável pelas deliberações junto aos Senadores no que tange às audiências. O entrevistado 3, tem um menor envolvimento com as audiências públicas, dando suporte técnico apenas no dia da reunião. Foi realizada ainda, entrevista com um consultor legislativo, que exerce atualmente, a função de assessor legislativo de um dos Senadores da casa. Essa entrevista com assessoria legislativa foi importante para compreender o ponto de vista do Senadores e de sua respectiva equipe sobre uma audiência pública.

Todos os dados coletados, sejam eles documentos encontrados em sites, documentos fornecidos pela Comissão, dados coletados por meio de entrevistas, aspectos percebidos pela observação participante entre outros, foram analisados sob a ótica da análise de conteúdo. Segundo Bardin (2009), a análise de conteúdo diz respeito aos métodos de análise das comunicações que visam a compilação descritiva dos dados obtidos, a partir da frequência

dessas comunicações que, geralmente, são organizadas por categorias. No caso desta pesquisa, as categorias se deram a partir dos objetivos específicos.

4 RESULTADOS

Os resultados da pesquisa serão apresentados em três subseções. A primeira descrevendo como ocorre o processo de realização das audiências públicas na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, do Senado Federal. Para a segunda seção buscou-se verificar se as audiências públicas realizadas pela CTFC têm gerado um espaço de diálogo efetivo entre sociedade civil organizada e poder público. Para a terceira seção, importou identificar ações legislativas executadas a partir da participação social nas audiências públicas.

4.1 Processo de realização das audiências públicas na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor.

As audiências públicas são realizadas pelas comissões do Senado Federal, para instruir matéria que já esteja sob apreciação ou para debater sobre temas de interesse da sociedade civil. As audiências podem ser solicitadas pelos membros da sociedade civil organizada ou pelos parlamentares, mas, na prática, são unanimemente solicitadas pelos parlamentares, que muitas vezes apresentam os requerimentos a pedido de grupos organizados da sociedade civil. As audiências são realizadas mediante apresentação e aprovação de requerimento de solicitação em reuniões deliberativas das comissões (RISF, 2015)

As audiências ocorrem se houverem no mínimo dois parlamentares membros da comissão. Geralmente são convidados defensores e opositores, e ambos têm igual tempo de fala para apresentação de seus respectivos argumentos. Os membros da Comissão podem interromper a fala dos convidados sobre o que está sendo exposto, mas somente por até três minutos. Os convidados por sua vez, não podem fazer interrupções nas falas dos parlamentares membros da comissão. Após realização da audiência pública, lavra-se a ata e arquiva-se a mesma junto as notas taquigráficas, para que a comissão tenha registro do que foi tratado em reunião.

Para exemplificar de maneira prática a execução das audiências públicas em comissões, foi feito um estudo sobre uma comissão específica, a fim de melhor compreender e posteriormente descrever como se dá a realização destas audiências. Para tal, foi feita a escolha

da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

A equipe é composta por sete membros, sendo eles: O Secretário da Comissão, que é técnico legislativo, o Secretário Adjunto, que é auxiliar legislativo, três analistas legislativos, uma estagiária e uma contínua. Para a pesquisa foram entrevistados três membros da equipe de trabalho, sendo eles dois analistas legislativos e um técnico legislativo.

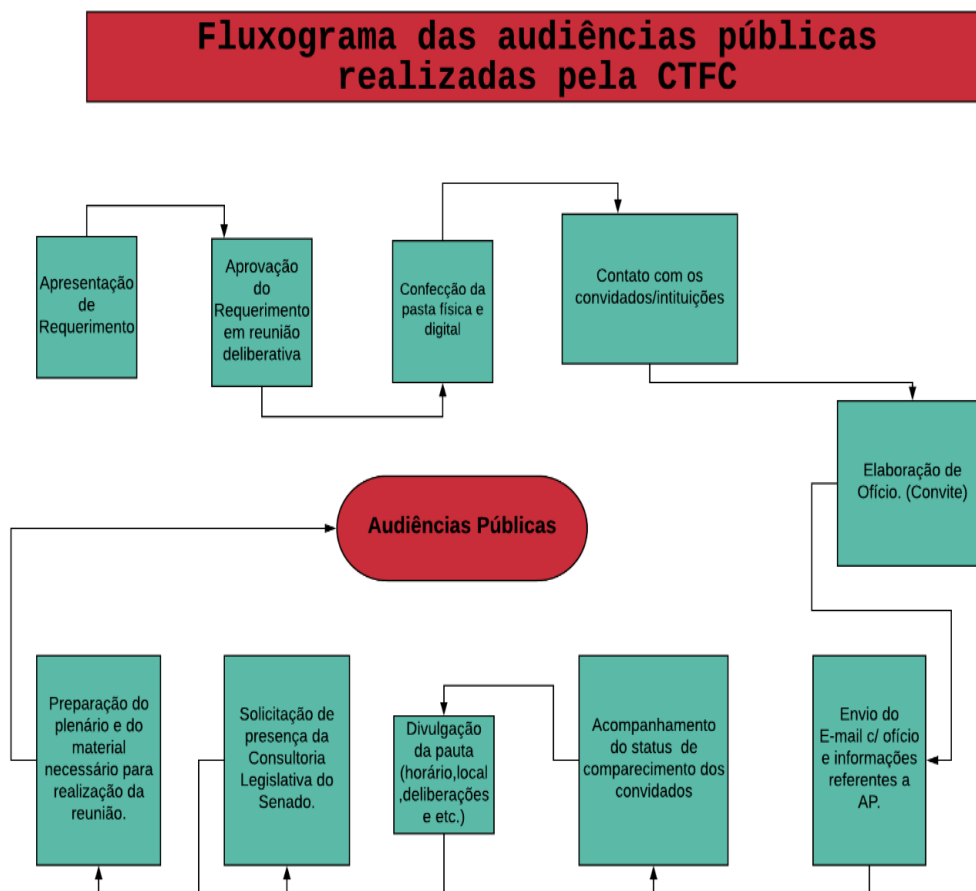
As reuniões da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle (CTFC), deveriam ocorrer regimentalmente às terças-feiras, onze e meia da manhã. Entretanto, as reuniões vêm sendo realizadas extraordinariamente às quartas-feiras, onze horas da manhã. Este ajuste de dia e horário foi feito a pedido dos Senadores, que também têm interesse em participar de outras reuniões deliberativas que ocorrem em horário similar aos horários previstos em regimento para realização das reuniões da CTFC. Para que não houvesse esse choque de horário, foi feita essa alteração, e as reuniões da CTFC passaram a ser extraordinárias.

Sobre as audiências públicas realizadas pela CTFC, a princípio é feito um esforço para que essas audiências ocorram em dias já previstos para reunião deliberativa, que é quando a Comissão tem prioridade na reserva de plenário, e quando já existe por suposição, um compromisso dos Senadores membros da Comissão em estarem presentes. Entretanto, caso não seja possível realizar a audiência pública no dia da reunião deliberativa, é escolhida uma outra data que vise atender a disponibilidade da maioria dos envolvidos.

Existem algumas etapas e procedimentos necessários para realização de uma audiência pública, e buscou-se pontuar cada uma delas, para que houvesse maior compreensão do processo de execução dessas audiências. Será feita a descrição dos procedimentos adotados pela CTFC, Comissão escolhida para o estudo de caso. Isso não significa que em todas as Comissões os procedimentos sejam estes, uma vez que fora os aspectos previstos em regimento, os procedimentos adotados ficam a critério da Comissão, desde que sejam respeitadas as normas regimentais.

O fluxograma a seguir, retrata a sequência de processos executados pela Comissão para realização de audiência pública, da apresentação de requerimento de solicitação até a realização da audiência.

Fluxograma 1 - Audiências públicas da CTFC



Fonte: Autoria própria

A partir da observação participante foi possível identificar como se dá a realização de audiências públicas no âmbito da CTFC, a fim de descrever as etapas e os procedimentos adotados.

Conforme ilustrado no fluxograma, as audiências da CTFC cumprem um cronograma de atividades a serem executadas até o dia da realização da audiência pública, para que haja fluidez nos processos de trabalho da equipe.

Após a apresentação e posterior aprovação do requerimento em reunião deliberativa, a equipe de trabalho faz reserva do plenário e monta uma pasta física e digital, onde serão colocadas todas as informações sobre os convidados e sobre os demais documentos apresentados para a realização das audiências públicas, como ofícios e cópias dos requerimentos. A entrevistada 1 (2018) relatou que o uso da pasta física no dia da reunião é muito importante para consulta de documentos da audiência e de dados dos convidados. Estes dados ficam em uma tabela que também contém um espaço para acompanhamento de status

das etapas de contato com os convidados, como solicitação de e-mail para envio do ofício, confirmação de recebimento do e-mail, confirmação de presença, entre outros.

Após o levantamento e primeiro contato com os convidados são confeccionados os ofícios de convite, que são assinados pelo presidente da Comissão e posteriormente enviados para os convidados via e-mail. O contato com o convidado e a confirmação de recebimento é muito importante para que a Comissão possa assegurar que todos os convidados foram informados sobre a audiência pública. Para além disso, as respostas dos convidados via e-mail é necessária para que haja respaldo da Comissão sobre o contato realizado com os mesmos (ENTREVISTADO 1, 2018).

A seguir, modelo de planilha para contato com os convidados elaborada pela Comissão, a fim de melhor organizar a comunicação com os mesmos.

Figura 1 - Modelo da planilha de Contatos da CTFC

AUDIÊNCIA PÚBLICA CTFC – RTG xx, de 2018 Instrução do PLS nº xx/201x DATA: xx/xx QUARTA-FEIRA 11h00 Plenário xx – ALA NILO COELHO Senadores: xxxx				
CONVIDADO	CARGO	TELEFONE	E-MAIL	STATUS
xx	xx	xx	Xx	xx

Fonte: Arquivos Digitais da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC).

Por vezes, os convidados deixam para confirmar comparecimento ou desistência de comparecimento bem em cima da data da reunião, o que dificulta o trabalho da Comissão, que por sua vez, não consegue traçar um panorama exato sobre os convidados que estarão presentes

no dia da reunião, o que gera por consequência uma dificuldade nas atividades relacionadas a logística, como impressão de pautas, prisms com identificação dos convidados, tempo de reserva do plenário, que é variável conforme o número de convidados na mesa, comunicação com a polícia legislativa para liberação da entrada dos convidados e de suas respectivas equipes de assessoria, entre outros.

Feito isso, a equipe de trabalho elabora e divulga pauta, convoca a consultoria legislativa para se fazer presente, e mediante a confirmação dos convidados, entra em contato com a polícia legislativa para passar os dados dos convidados, para que seja feita a liberação da entrada dos mesmos.

Um dia antes da reunião é feita uma preparação no que diz respeito a organização de material útil para a audiência, como controle de power point, versão impressa da Constituição Federal e do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), impressão de pautas, entre outros.

Por meio da observação participante, identificou-se que a equipe de trabalho está sempre muito atenta aos aspectos previstos em regimento, principalmente no que diz respeito ao tempo, informando sempre aos parlamentares e aos convidados sobre o tempo de fala e sobre o tempo para apresentações em power point.

Após realização da reunião é feita publicação do status da audiência pública na tramitação do requerimento de solicitação, para divulgar que a audiência foi realizada.

4.2 Audiências públicas da CTFC como instrumento de efetivação da participação social

Para Arendt (2003), o estabelecimento de um poder efetivo requer apoio popular. É por meio deste apoio que um governo pode ser considerado legitimamente democrático. A autora afirma que só é possível a fixação de uma democracia participativa se houver colaboração entre a sociedade civil e o poder público.

Diante disso, surge a reflexão sobre a composição da sociedade civil inserida nestes processos de participação social, a fim de compreender se a maneira como é feita a escolha dessa parcela da sociedade civil envolvida nos processos de participação social os tornam de fato efetivos.

César (2011) afirma que as audiências públicas devem seguir um regulamento que oriente toda a realização da mesma, indicando como deve ser feito o convite dos convidados, com quanto tempo de antecedência entre outros. Apesar da existência de normativo para realização de audiências públicas, esses normativos não definem um critério de escolha dos

convidados, o que pode condicionar a representatividade da sociedade civil organizada nesses debates, é importante salientar que estará presente uma parcela reduzida e parcial da sociedade, não existindo a possibilidade de usar os pontos expostos como sendo a opinião absoluta de toda a população. Mas ainda assim, estes representantes são o mais próximo que se consegue chegar de uma representação amostral da sociedade civil organizada, levando em conta os moldes de uma audiência pública e o que as mesmas podem comportar, até mesmo em aspectos espaciais.

Os convidados para audiências públicas são escolhidos pelos parlamentares, que utilizam usualmente o critério da “contribuição” para o processo legislativo, ou seja, visando trazer para as audiências, pessoas que tenham domínio dos assuntos que serão debatidos, a fim de contribuir com a maior parcela de conhecimento técnico possível para a criação de novos projetos. Apesar disso, não existem critérios definidos ou pré-estabelecidos para a escolha destes convidados, tomando em conta as particularidades de cada reunião (ENTREVISTADO 4, 2018).

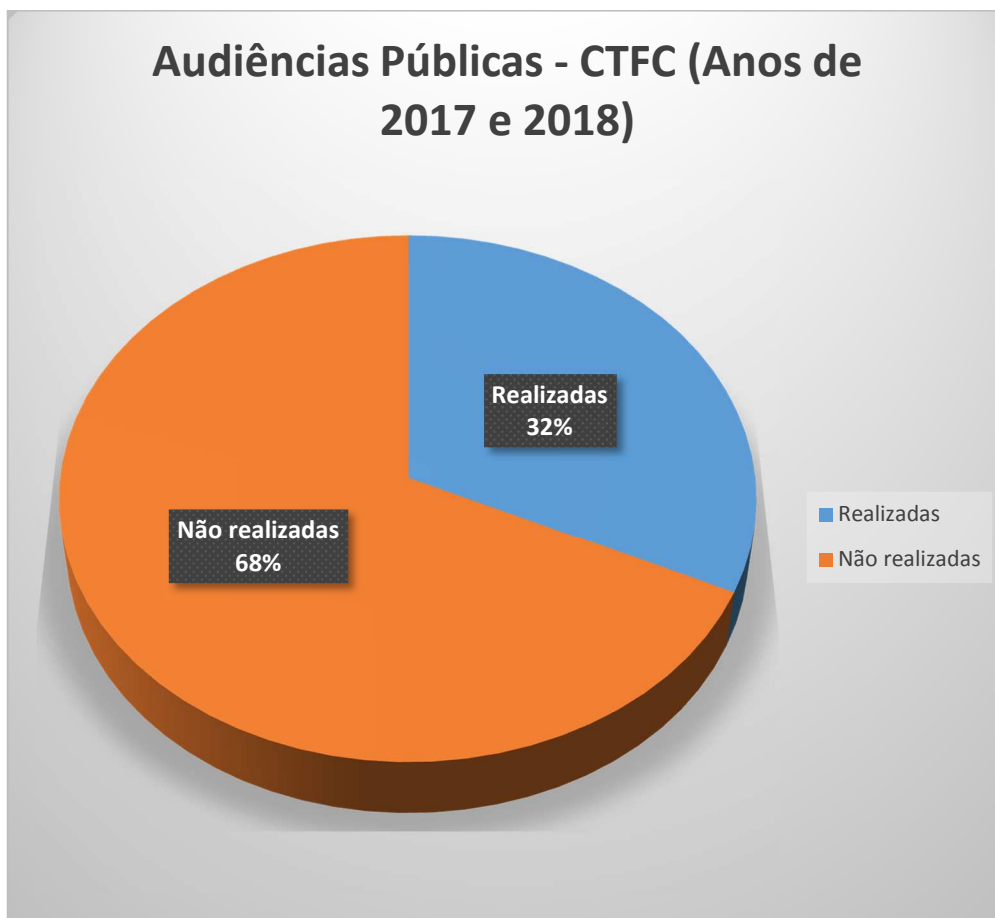
Por meio da observação participante e de check-list elaborado para conferência das normas previstas no RISF, comprovou-se que as audiências públicas realizadas na Comissão em questão cumprem inteiramente as normas indicadas no Regimento Interno do Senado Federal (RISF). A observação participante teve início em 2/4/2018, data extraoficial, pois a imersão oficial iniciou-se no mês de agosto deste mesmo ano. Dessa forma, acompanhou-se o processo de realização de audiências que ocorreu em período anterior ao indicado na imersão oficial.

Ainda por meio da observação participante, notou-se que foram apresentados muitos requerimentos solicitando a realização de audiências públicas, e que cada vez que um destes documentos era apresentado a equipe de trabalho da Comissão empenhava esforços para a realização da mesma, seguindo todas as indicações e etapas necessárias para que houvesse a reunião.

Entretanto, algumas das audiências solicitadas não foram realizadas. As razões para a não realização dessas audiências podem ser muitas, não havendo como atribuir responsabilidade a um só fator. As audiências podem ser canceladas por indisponibilidade dos convidados e/ou dos parlamentares, em decorrência de eventos mais importantes a serem realizados na mesma data, entre outros. Ou seja, não há como generalizar os motivos de não realização das audiências públicas.

O gráfico a seguir ilustra o percentual de realização das audiências públicas no âmbito da CTFC nos anos de 2017 e 2018, que evidencia que a maior parte das audiências solicitadas, não foram realizadas.

Gráfico 1 - Audiências públicas da CTFC – anos de 2017 e 2018



Fonte: Autoria própria

As audiências públicas são em primazia instrumentos de participação social que visam a interação entre sociedade civil organizada e poder público. Entretanto, pelas pesquisas realizadas durante o período de imersão, percebeu-se que a CTFC não tem realizado audiências públicas com regularidade. Questionado sobre isso, o entrevistado 2 (2018) explicou uma das possíveis razões para essa situação: “Essa Comissão é voltada para a fiscalização, e apesar das audiências públicas poderem contribuir em processos fiscalizatórios, a CTFC geralmente realiza estes processos por meio de atendimento aos requerimentos de informação”.

Isso explica em boa parte o porquê do número pequeno de audiências públicas nesta Comissão, pois a interação com as entidades ocorre em suma parte, por meio de solicitação de informação, auditorias junto ao TCU, entre outros, dessa forma as problemáticas relacionadas as temáticas da Comissão tendem a ser melhor resolvidas.

Para exemplificar o que foi dito, pode-se tomar como exemplo a 16ª reunião deliberativa da Comissão, realizada no dia 10/10/2018, onde foi comunicado o recebimento de 43

documentos, que dizem respeito a relatórios de auditoria em resposta a requerimentos de informação, solicitações de fiscalização feitas por membros da sociedade civil não organizada, entre outros.

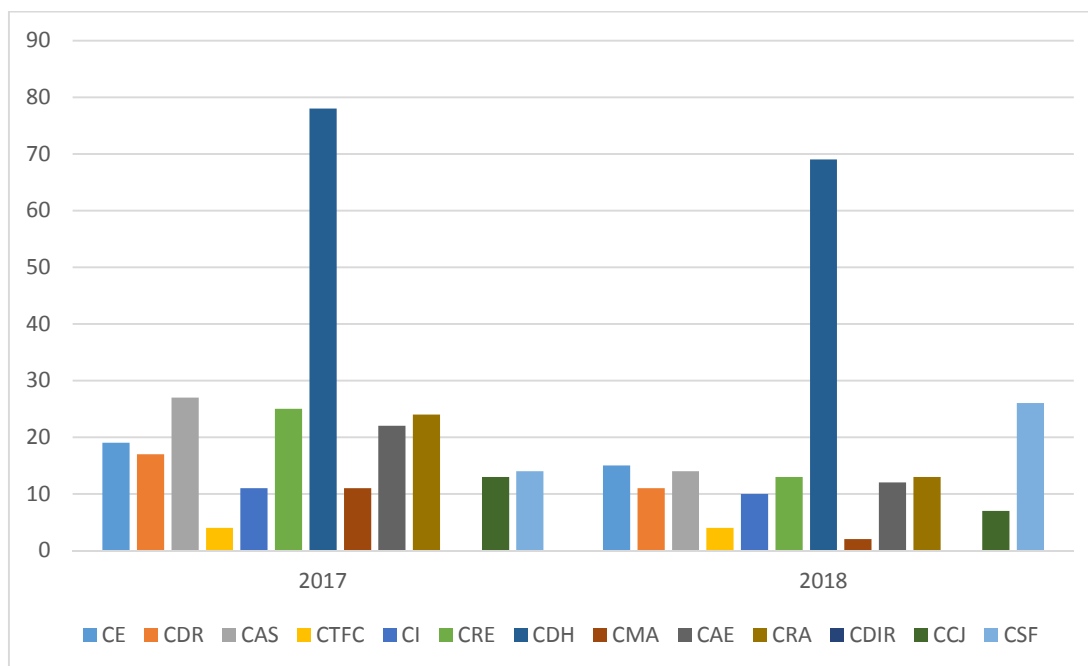
Segundo o entrevistado 2 (2018), o foco maior da Comissão está em dar andamento nestes documentos, para tornar efetivas as ações de fiscalização e transparência, requeridas junto à CTFC.

As entrevistas ajudaram a compreender quais as razões explicariam os índices de não realização das audiências na CTFC. O entrevistado 2 (2018) informou que uma das razões mais recorrentes é o fato de haverem outras reuniões ocorrendo no Senado Federal, com temas mais “polêmicos” e que requerem maior atenção por parte dos Senadores, que por sua vez solicitam o cancelamento e ou adiamento da reunião para data posterior.

O entrevistado 1 (2018) relatou que em decorrência de eventos de proporção nacional como as eleições, a frequência de realização de audiências públicas foi menor do que o habitual. Isso foi ratificado no levantamento documental, onde identificou-se que no ano de 2016 ocorreram 8 audiências públicas, número superior aos anos de 2017 e 2018.

O site do Senado Federal possui um ambiente destinado às comissões, e cada uma delas têm seu espaço para divulgação do horário da reunião, matérias na unidade, divulgação da pauta, relação de reuniões realizadas e agendadas, entre outros. Ao acessar o campo onde constam as audiências públicas realizadas de cada comissão, verificou-se que houve queda no número de audiências públicas não somente da CTFC, mas de todas as demais Comissões do Senado Federal brasileiro no ano de 2018, excluindo-se apenas a Comissão Senado do Futuro, que ao contrário das demais Comissões, teve um aumento significativo no número de audiências realizadas no ano de 2018, como ilustra o gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Audiências Públicas das Comissões Permanentes do Senado Federal Brasileiro



Fonte: Autoria própria

Identificou-se um aspecto relevante no que diz respeito a participação social nas audiências públicas da CTFC, a participação por meio de canais eletrônicos. Houve uma grande participação nas reuniões realizadas por meio do portal “e-cidadania”, que vêm a ser um canal de recebimento de perguntas e manifestações populares a serem apresentadas nas Comissões.

Na audiência pública para tratar de assuntos referentes ao sistema “S”, por exemplo, contou-se com 2.400 interações por parte da sociedade civil não organizada, com comentários favoráveis e contrários, e com diversas perguntas que foram realizadas, lidas e respondidas no decorrer da audiência.

“As audiências são solicitadas quase que unanimemente pelos Senadores. O que pode acontecer é uma tentativa por parte da sociedade civil em que um Senador apresente o requerimento. É raro que a própria sociedade civil requeira uma audiência”. (ENTREVISTADO 4, 2018).

Assim como o que foi dito pelo entrevistado 4 (2018), e reafirmado pelos demais entrevistados, os requerimentos são em sua totalidade, de autoria dos Senadores, conforme o averiguado em pesquisa documental e levantamento dos requerimentos de solicitação de todas as audiências requeridas junto a CTFC.

Diante do exposto, entende-se que as audiências públicas realizadas pela CTFC têm gerado um espaço parcial de diálogo entre sociedade civil organizada e poder público, o que se distancia

do sentido primordial das audiências públicas, que é promover o diálogo e o compartilhamento de poder de decisão nos processos decisórios pelos mais diversos atores, como defendem Wendhausen e Cardoso (2007).

4.3 Ações legislativas executadas a partir da participação social em audiências públicas da CTFC.

Conforme defende Mazzili (1999), as audiências públicas são importantes instrumentos para efetivação da participação social, objetivando o desenvolvimento do diálogo entre sociedade civil organizada e poder público, e também buscando o enriquecimento da legislação no que diz respeito aos assuntos debatidos.

Idealmente, a audiência pública é pensada para ser um instrumento de participação social de potencial contribuição para a elaboração de ações que visem a melhoria da realidade dos atores envolvidos, ou seja, as audiências públicas deveriam ser vistas como um campo de diálogo propício para reflexão e produção de ações que auxiliem na plena construção social.

Sendo assim, as audiências públicas no processo legislativo deveriam objetivar a criação e ou a suplementação de legislação. Partindo dessa lógica, espera-se que essas audiências forneçam subsídios para criação de matéria legislativa ou quaisquer outros desdobramentos legislativos. Ou seja, é uma esfera pública propícia para fomentar processos decisórios de políticas públicas com participação social.

Em termos numéricos, é notório o baixo índice de audiências públicas que culminaram em ações legislativas posteriores a realização das mesmas. Isso demonstra que existe uma parcela de audiências públicas realizadas pela CTFC que têm tido fim nelas mesmas.

Com o gráfico abaixo, buscou-se ilustrar o panorama de audiências públicas realizadas pela CTFC que geraram alguma ação posterior, seja matéria legislativa, CPI, relatórios entre outros.

Gráfico 3 - Gráfico ilustrando o número de audiências públicas da CTFC que geraram ações legislativas – anos de 2017 e 2018



Fonte: Autoria própria

As audiências públicas realizadas pela CTFC nos anos de 2017 e 2018 foram solicitadas majoritariamente para fins de debate sobre temas específicos e para prestação de esclarecimento por autoridades. Apenas uma audiência pública foi solicitada para instrução de matéria legislativa, mas como foi requerida uma “continuação” da mesma, que ainda não foi realizada, não é possível determinar se surgirão ações legislativas a partir destas audiências.

Diante do exposto, evidencia-se que as audiências cumpriram seus respectivos objetivos iniciais, que era unicamente o debate. Entretanto, houveram duas ações legislativas oriundas da realização de audiências públicas realizadas na CTFC, conforme quadro abaixo.

Quadro 2 - Ações legislativas a partir das Audiências públicas da CTFC

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SEUS DESDOBRAMENTOS		
RTG	INTENCIONALIDADE	DESDOBRAMENTOS

RTG 04/2018	Requer realização de audiência pública na CTFC, com o objetivo de discutir as altas taxas de juros cobradas pelas principais bandeiras de cartões de crédito.	Criação da CPICC - CPI dos Cartões de Crédito - 2018
RTG 06/2017	Requer realização de audiência pública na CTFC, com o objetivo de debater a transparência e demais assuntos relacionados ao Sistema "S".	Relatório do TCU - Acórdão nº 1829/2018 (Relatório de auditoria do TCU, analisando arrecadação direta e indireta das entidades do Sistema "S")

Fonte: Autoria própria

Foi perguntado nas entrevistas se não havia alguma obrigatoriedade a respeito de produção de relatórios ou pareceres referentes às audiências públicas, gerando assim, algum documento proveniente dessas reuniões.

Diante disso, foi informado o seguinte “Há a divulgação dos resultados das audiências com a publicidade das apresentações dos convidados, e é feita a tramitação dos requerimentos que solicitaram a AP. Mas não é feito relatório” (ENTREVISTADO 3, 2018).

Como dito acima, não existe nenhuma obrigatoriedade no sentido de produção de qualquer relatório sobre o conteúdo da reunião, ainda que exista essa possibilidade, isso só ocorre se o parlamentar entender como coerente que seja criado ou anexado algum documento proveniente das audiências públicas em matérias legislativas. Para além dos documentos gerados, a audiência pública é um espaço institucionalizado capaz de gerar debate suficiente que pode vir a influenciar as decisões em torno de políticas públicas, conforme demonstra César (2011), ao afirmar que as audiências públicas devem gerar desdobramentos no que tange aos temas debatidos, seja em forma de legislação ou não.

Carvalho (1998) define a participação social como sendo a criação espaços que possibilitem conexões entre poder público e sociedade civil organizada na gestão de demandas coletivas. Como dito anteriormente, a participação social é benéfica tanto para a sociedade, quanto para o Estado, principalmente quando ambos enfrentam ações conjuntas. Dessa forma, compreende-se que as audiências públicas, como instrumentos de participação social, deveriam ser locais de fomento à participação social efetiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da apresentação dos resultados, foi possível descrever como ocorrem as audiências públicas na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, a fim de pontuar aspectos específicos e verificar se são realizadas em conformidade com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

A partir dos resultados obtidos, comprovou-se que as audiências seguem as normas expressas no regimento, que vêm a ser o “guia” para realização das reuniões. Ocorre um rigoroso cuidado por parte da equipe de trabalho da Comissão ao tempo de fala, ao tempo concedido para as apresentações e aos aspectos regimentais.

Observou-se que a realização de audiências públicas não é uma prioridade nos fluxos de trabalho da Comissão, que têm maior foco na execução de ações fiscalizatórias, como requerimentos de informação, auditorias, prestações de contas, entre outros. Dessa forma, pontua-se que apesar de serem vistas como relevantes e importantes, não há uma regularidade na realização de audiências públicas por parte da Comissão.

Tomando como base este dado, procurou-se identificar se haveria alguma manifestação da sociedade civil organizada cobrando que houvessem audiências públicas com maior regularidade. Entretanto, não foram encontrados registros que evidenciem uma insatisfação da sociedade civil quanto a isso, reivindicações ou reclamações nesse sentido.

Verificou-se que o fluxo de audiências públicas nos anos de 2017 e 2018, foram menores do que o de anos anteriores, realizando-se quatro audiências no ano de 2017 e quatro audiências no ano de 2018, contra oito audiências no ano de 2016.

Ao observar os processos de realização de audiências públicas pela CTFC, um aspecto chamou muito a atenção, a questão da confirmação de comparecimento dos convidados. Foi identificado que algumas das audiências não ocorrem em decorrência da falta de confirmação por parte dos convidados. Uma medida que poderia ser tomada para que isso não prejudicasse o processo de realização da audiência, seria dar um prazo máximo para que fosse feita a confirmação de presença, uma vez que alguns deixam para confirmar ou cancelar confirmação em data muito próxima a audiência, o que consequentemente pode fazer com que a mesma seja cancelada em cima da hora, causando prejuízos para os demais convidados e parlamentares.

Sobre os índices de realização de audiências públicas, e por meio de conclusões obtidas a partir da observação participante, entendeu-se que de fato, os esforços da Comissão estão mais concentrados em ações fiscalizatórias e não nas audiências públicas. Apesar disso, as audiências

públicas que foram realizadas, contaram com uma efetiva e maciça participação popular, principalmente por parte da sociedade civil não organizada, por meio do portal “e-cidadania”.

Dessa forma, conclui-se que as audiências públicas no âmbito da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor, atendem parcialmente a efetivação da participação social nesse espaço, pois apesar de haver interação nos dias da realização das audiências, não é estabelecido de fato um canal de diálogo por meio dessas audiências públicas. Para que fosse estabelecido esse diálogo, seria necessário que houvesse um contato posterior com a sociedade civil organizada, os informando sobre quaisquer desdobramentos que pudessem ocorrer sobre os temas debatidos nas audiências públicas.

Outro aspecto observado é que apesar de haver previsão legal de solicitação de audiência pública por parte da sociedade civil organizada, isso não ocorre de fato, o que esvazia o sentido da audiência pública como instrumento de promoção da participação social.

Nas entrevistas, foi informado que quando a sociedade civil organizada tem interesse pela realização de audiência pública sobre determinado tema, geralmente procura-se um Senador específico e é feita uma conversa para que este apresente requerimento em seu nome solicitando a audiência. Isso restringe a efetivação da participação social, uma vez que a vontade da sociedade civil organizada em debater determinado tema fica condicionada ao interesse do Senador sobre o assunto.

Seria interessante a criação de um portal que permitisse que a sociedade civil por iniciativa própria, pudesse propor a realização de audiências públicas, e ao obter um número “x” de votos favoráveis, houvesse a obrigatoriedade por parte do Senado Federal em viabilizar essa audiência.

O Brasil tem tido nos últimos anos, conquistas importantes no que diz respeito a democratização nas mais diversas esferas, o que pode ser visto como um grande progresso nos processos democráticos. A participação social é pedra angular para efetivação dessa democratização tão almejada, e justamente por essa razão, os instrumentos de participação já existentes poderiam receber maior apoio e fomento, para que com a efetivação e êxito dos mesmos pudessem se pensar em novos instrumentos e ações capazes de ajudar no fortalecimento da democracia plena no País.

REFERÊNCIAS

- AGROSINO, Michael. **Etnografia e Observação Participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.
- CARVALHO, Maria do Carmo. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 1998.
- CÉSAR, João Batista Martins. **A Audiência Pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais**. RVMD, Brasília, V. 5, nº 2, p. 356-384, Jul-Dez, 2011.
- GLASSMAN, Matthew; STRAUS, Jacob. **Congressional Commissions: Overview, structures and legislative considerations**. CRS Report of Congress, 2012.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. Revista Pós ciências sociais, v. 9, n. 18, 2012.
- LUBAMBO, C. W.; COUTINHO, H. G. **Conselhos gestores e o processo de descentralização**. São Paulo: Em Perspectiva, v.18, n.4, 2004. p. 62-72. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n4/a08v18n4.pdf>>. Acesso em: 15 de setembro de 2018.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Inquérito Civil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. rap – Rio de Janeiro 42(3):551-579, maio/jun. 2008.
- MINAYO, Maria Cecília. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de Janeiro - São Paulo, ABRASCO-HUCITEC, 1992.
- MUELLER, Carlos Pereira Bernardo. **Uma teoria da preponderância do poder executivo. O sistema de Comissões no legislativo brasileiro**. Ver.Bras.Ci.So. Vol 15 n. 43, São Paulo, 2000.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Pesquisa Bibliográfica**. In: __. **Metodologia do trabalho científico**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1987. Cap. 2, p. 44-79.
- MINAYO, M. 2005. **Conceito de Avaliação por Triangulação de Métodos**. In: Avaliação Por Triangulação De Métodos: Abordagem De Programas Sociais. Minayo MCS, Assis SG, Souza ER, organizadoras. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2005.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. **Estado e Sociedade no Brasil: novos padrões de relacionamento**. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 1997.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

ORLANDI, Áurea Helena e outros. **Processo Legislativo e Funcionamento da Câmara Legislativa**. Brasília 2007. p. 10; p. 86.

PEREIRA, Ana Karine. **Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal**. RSP: Revista do Serviço Público Brasília, 2013.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração Pública Democrática, Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

SENADO FEDERAL, RI – Arts. 93, II e 102-A.

SIMON, H. A. Bounded rationality in social science: today and tomorrow. Mind and Society, 2000.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. 2002. Disponível em <http://www.prt22.mpt.gov/artigos/trabevan34.pdf> >Acesso em: 06 de agosto de 2018.

SOUZA, André Leandro Barbi de. **A Lei, seu processo de elaboração e a Democracia**. Rio de Janeiro: Livro Expressão, 2013.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

WENDHAUSEN, Á.; CARDOSO, S. de M. **Processo decisório e conselhos gestores de saúde: aproximações teóricas**. Rev. Bras. de Enfermagem, Brasília, v. 60, n. 5, 2007.

Apêndices

Apêndice 1 - Roteiro da Entrevista Estruturada

Nome:

Cargo:

As audiências públicas visam a construção de um espaço de diálogo entre poder público e sociedade civil. Na sua opinião, as audiências públicas realizadas na CTFC tem proporcionado esse espaço de diálogo?

No regimento interno do Senado Federal são indicadas normas específicas para realização de audiências públicas. As audiências realizadas na CTFC cumprem com essa normatização?

É feita uma divulgação do dia, local e horário das audiências públicas da CTFC? Se sim, onde é feita essa divulgação e com quanto tempo de antecedência.

As audiências públicas realizadas na CTFC geralmente ocorrem em que etapa do processo legislativo?

Além da sociedade civil e dos parlamentares, existem outros atores que compõem as audiências?

Qual o critério de escolha dos convidados para participação das audiências?

O regimento interno indica que as audiências públicas podem ser solicitadas por entidades da sociedade civil. Isso ocorre frequentemente?

Uma vez realizada a audiência, quais os procedimentos seguintes? É feito algum relatório ou parecer sobre a mesma?

No caso das audiências solicitadas para instrução de matérias, é anexado algum relatório proveniente da realização da audiência pública ao projeto?

Apêndice 2 - Roteiro de entrevista semiestruturada

Servidor

Sexo:

Cargo:

Formação Acadêmica:

Descrição da Atividade Desempenhada:

- 1) Qual o seu grau de envolvimento no processo de realização das audiências públicas na CTFC?**
- 2) Na sua opinião, as audiências realizadas cumprem com o previsto no Regimento Interno?**
- 3) A audiência pública é um instrumento que os legisladores possuem para a melhor instrução de matéria legislativa. Na sua opinião, as audiências são efetivas nesse aspecto?**
- 4) Pude averiguar por meio de pesquisa documental, que muitas das audiências requeridas não são realizadas. Na sua opinião, existe algum fator que explique a não realização de tantas audiências públicas?**
- 5) No seu ponto de vista, existe algum fator a que se atribua o baixo número audiências públicas realizadas?**